

CAUSAS DA INÉRCIA DO PODER PÚBLICO EM IMPLEMENTAR OS MECANISMOS DE FACILITAÇÃO DO ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA PRECONIZADOS PELA LEI Nº 12.527/2011: UMA COMPARAÇÃO COM O CENÁRIO INTERNACIONAL

CAUSES OF INERTIA OF THE PUBLIC IN THE IMPLEMENTING MECHANISMS FACILITATING ACCESS TO PUBLIC INFORMATION BE USED BY LAW No. 12.527/2011: A COMPARISON WITH THE INTERNATIONAL SCENE

* José Carlos do Nascimento¹

* Clayton Gomes de Medeiros²

RESUMO

Este artigo tem por objetivo identificar os principais mecanismos de facilitação do acesso às informações públicas preconizados pela Lei Federal nº 12.527/2011 e sua adequação aos princípios gerais de transparência estabelecidos pelo direito internacional, bem como mapear as principais causas da inércia da Administração Pública em implementar estes mecanismos, além de propor algumas soluções. Nesse sentido, buscou-se, através da análise de dados fornecidos por órgãos governamentais encarregados de implementar a política de acesso à informação no Brasil e em vários países do mundo, identificar quais são as reais deficiências na implementação da política de acesso à informação e suas causas mais prováveis, para, ao final, indicar possíveis soluções. Diante disso, em primeiro lugar, foram apresentados os principais mecanismos de acesso à informação pública preconizados pela legislação brasileira, comparando-os aos princípios gerais estabelecidos pelo direito internacional. Em seguida, foram analisadas as deficiências na implantação destes mecanismos no Brasil, confrontando-se estes problemas com aqueles vividos por países que já vêm implantando a política de transparência a mais tempo, de modo a demonstrar que, em todos os casos, os problemas são muito semelhantes. Por fim, analisou-se a influência dos agentes políticos, dos servidores públicos e da estrutura burocrática da Administração Pública na demora na implementação dos mecanismos de facilitação de acesso à informação pública, trazendo algumas soluções.

¹ Mestrando em Direitos Fundamentais e Democracia pelas Faculdades Integradas do Brasil – UNIBRASIL, graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, pós-graduado em Direito Administrativo pelo Instituto Romeu Felipe Bacellar.

² Mestrando em Direitos Fundamentais e Democracia pelas Faculdades Integradas do Brasil – UNIBRASIL, graduado em Direito pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul-USCS, pós-graduado em Direito Público pela Faculdade de Direito Professor Damásio de Jesus, professor de Direito da Universidade do Contestado.

Palavras-chave: Direitos fundamentais. Democracia. acesso à informação pública. mecanismos de acesso.

ABSTRACT

This article aims to identify the main mechanisms to facilitate access to public information recommended by Federal Law No. 12.527/2011 and its suitability to the general principles of transparency established by international law, as well as map the main causes of inertia of Public Administration in implementing these mechanisms, and propose some solutions. Accordingly, we sought, through the analysis of data provided by government agencies responsible for implementing the policy of access to information in Brazil and in countries around the world, identifying what the real deficiencies in the implementation of policy on access to information and its most likely causes, for, in the end, indicate possible solutions. Therefore, first, we presented the main means of access to public information recommended by the Brazilian legislation, comparing them with the general principles established by international law. Then we analyzed the shortcomings in the implementation of these mechanisms in Brazil, confronting these problems to those experienced by countries that are already implementing the policy of transparency over time, in order to demonstrate that, in all cases, the problems are very similar. Finally, we analyzed the influence of politicians, civil servants and bureaucratic structure of public administration in the delay in the implementation of mechanisms to facilitate access to public information, bringing some solutions.

Key words: Fundamental rights. Democracy. access to public information. access mechanism.

1. Introdução

Embora o princípio da transparência na Administração Pública seja vetor fundamental no Estado Democrático de Direito, que no Brasil vêm materializados pela adoção desta forma de Estado (art. 1º da CF/88), pela consagração do direito fundamental de acesso às informações públicas (art. 5º, XXXIII, da CF/88) e pela previsão de submissão da Administração Pública ao princípio da publicidade (art. 37, caput, da CF/88), a realidade tem mostrado que desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, marco da redemocratização do Brasil, a implantação de uma efetiva transparência das informações públicas tem sido feita de forma lenta e sem que se possa dizer que hoje, mais de vinte e

quatro anos após a redemocratização, exista uma efetiva cultura de transparência, seja na percepção dos agentes do Estado, seja na percepção do próprio cidadão.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, as legislações vêm prevendo formas de garantir, ao menos formalmente, o direito dos cidadãos de ter acesso às informações custodiadas pela Administração Pública, como, por exemplo, a Lei nº 8.666/93 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos (art. 3º, caput e 63, caput); a Lei 11.111/2005, já revogada, que regulamentava a parte final do art. 5º, XXXIII, da CF/88, que ressalva a possibilidade de sigilo quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; a Lei nº 10.650/2003, que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama; e a LC nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente após as alterações introduzidas no art. 48 e a inserção dos artigos 48-A, 73-A, 73-B e 73-C pela LC nº 131/2009, que ampliou substancialmente as obrigações do gestor público no que tange à transparência da gestão fiscal. Contudo, estas legislações trataram da matéria de forma pontual, sem que tivessem o objetivo de implementar uma efetiva política de publicidade das informações públicas.

O passo decisivo só veio em 2011, com a edição da Lei nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação Pública (LAI). O grande avanço trazido por esta lei foi ter tratado o assunto de forma exaustiva e sistematizada, submetendo todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal) e todos os poderes (legislativo, executivo e judiciário), além do Ministério Público e as entidades privadas, sem fins lucrativos, que recebem recursos públicos para a realização de ações de interesse público. Além disso, estabeleceu princípios gerais a ser observados no acesso à informação pública, em especial o que determina que a publicidade é regra e o sigilo exceção, a publicidade ativa, a utilização de meios viabilizados pela tecnologia da informação, o fomento do desenvolvimento de uma cultura de transparência na Administração Pública, a facilitação do acesso à informação e o desenvolvimento do controle social da Administração Pública.

Não obstante todas estas inovações trazidas pela Lei de Acesso à Informação Pública, hoje, após mais de um ano de sua entrada em vigor, os mecanismos de acesso à informação por ela preconizados ainda não foram devidamente implantados, havendo, inclusive, estados-membros e municípios que sequer a regulamentaram em suas esferas.

A pesquisa aqui desenvolvida, embora ligada à concretização do direito fundamental de acesso às informações pública, tomou por base, principalmente, dados objetivos fornecidos por órgãos públicos brasileiros ligados à implementação da política de acesso à informação, em especial a Controladoria Geral da União, bem como disponibilizados por organizações da

sociedade civil engajadas no controle social do poder e na implementação dos mecanismos de acesso à informação pública no Brasil e no exterior. Não se pretendeu, em razão da extensão do presente trabalho, analisar os contornos teóricos do direito fundamental de acesso à informação, mas sim como este direito vem sendo implementado em vários países do mundo, além dos problemas que, na prática, têm retardado sua implementação.

Nesse contexto, o objetivo do presente trabalho e que acabou por orientar sua estruturação, é identificar os mecanismos de facilitação do acesso à informação pública previstos na LAI, bem como sua adequação aos princípios gerais de transparência estabelecidos pelo direito internacional; apontar alguns problemas já verificados na implementação destes mecanismos em países que já possuem leis de acesso à informação há mais tempo e, em especial, no Brasil, após cerca de um ano da entrada em vigor da LAI; identificar as principais razões da inércia da administração pública em implementar efetivamente a política de acesso à informação pública e, por fim, apontar algumas propostas trazidas pela doutrina para a solução destes problemas.

2. Mecanismos de acesso à informação pública e sua adequação aos princípios gerais estabelecidos no direito internacional

Visando proporcionar ao cidadão um efetivo acesso às informações públicas, a Lei nº 12.527/2011 fixou, em seu art. 3º, que os procedimentos previstos na lei deveriam observar, além dos princípios da Administração Pública, algumas outras diretrizes, em especial a observância da publicidade como preceito geral, a divulgação das informações independente de solicitação (publicidade ativa), a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação, o fomento ao desenvolvimento de uma cultura de transparência na administração pública e o desenvolvimento do controle social da administração pública.

Estes princípios não servem apenas como vetores para a interpretação da lei, mas também como orientações a serem observadas pelos demais entes da federação por ocasião de sua regulamentação, de modo que, em todo o país, haja uma política uniforme de acesso às informações públicas.

Foi seguindo estas diretrizes fixadas no art. 3º, que a LAI estabeleceu, em seu art. 7º³, uma ampla gama de direitos decorrentes do direito de acesso à informação pública, mas

³ Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:
I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

que podem ser sintetizados no direito de ter acesso amplo às informações públicas, de forma rápida, facilitada e em linguagem de fácil compreensão, restringindo-se, apenas, o acesso a informações que possam colocar em risco a segurança da sociedade e do Estado, bem como as informações que digam respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem de terceiros.

Também ao influxo das diretrizes firmadas no art. 3º, a LAI dispôs quais os mecanismos seriam colocados à disposição dos cidadãos para ter acesso amplo e facilitado às informações públicas, tais como o dever de publicidade ativa utilizando meios viabilizados pela tecnologia da informação (art. 8º); a criação de um serviço de informações ao cidadão nos órgãos e entidades do poder público (art. 9º, inciso I); a realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou outras formas de divulgação (art. 9º, inciso II); e, por fim, a regulamentação da LAI em cada ente federativo, de modo a detalhar o procedimento geral criado pela lei federal, definir regras específicas, fixar competências e criar os órgãos responsáveis pela gestão da informação no âmbito das respectivas administrações (art. 45). É na implantação destes mecanismos, essenciais ao amplo acesso às informações públicas, que reside a inércia da Administração Pública.

No contexto internacional, para se ter parâmetros de comparação, o direito de acesso a informações públicas encontra-se em estágio bastante avançado. Há grande número de leis e padrões internacionais e regionais, práticas estatais, julgamentos de tribunais nacionais e princípios gerais de direito reconhecidos pela comunidade das nações que dão ao direito de acesso à informação pública uma configuração bastante precisa (MENDEL, 2009, p. 8-19)⁴.

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

(...)

⁴ O direito de obter informações, inclusive custodiadas por órgãos públicos, decorre de vários instrumentos e decisões internacionais, dentre os quais vale citar: Resolução nº 59 da ONU, de 1946; Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, em seu Artigo 19; O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (ICCPR), de 1966, ratificado em 2007 por 160 Estados; Declaração Conjunta de 2004 do Relator Especial da ONU para a Liberdade de Opinião e Expressão, do Representante da OSCE para Liberdade da Mídia e do Relator Especial da OEA sobre Liberdade de Expressão; Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), em seu art. 13; Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, em seu art. 42; Declaração da

Com base nestes padrões internacionais, a Organização não Governamental Artigo 19 sintetizou nove princípios afetos ao direito de acesso à informação pública (ARTIGO 19, 1999), que são:

- a) máxima divulgação;
- b) obrigação de publicar;
- c) promoção de um governo aberto;
- d) limitação da abrangência das exceções;
- e) procedimentos que facilitem o acesso;
- f) custos;
- g) reuniões abertas;
- h) a divulgação tem precedência;
- i) proteção para os denunciantes.

Confrontando-se a legislação brasileira com os princípios estabelecidos no direito internacional constata-se, portanto, que ela está em consonância com o que há de mais moderno em matéria de acesso a informação pública. Com efeito, os princípios gerais fixados no art. 3º, os direitos do cidadão decorrentes do direito de acesso à informação previstos no art. 7º, a forma como a legislação estruturou o procedimento de acesso a informação no Capítulo III e as situações extremamente restritas nas quais se pode restringir o acesso à informação, constantes no Capítulo IV, bem como a obrigação do Estado de garantir o direito de acesso através de procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, nos termos do art. 5º, demonstram que a legislação brasileira incorporou, em sua base, todo o conteúdo axiológico do pensamento internacional sobre acesso à informação pública, criando uma política nacional de amplo e facilitado acesso às informações públicas, capaz de viabilizar a consolidação da democracia brasileira através da participação na gestão da coisa pública e, em especial, do combate à corrupção⁵

Comissão Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos tratando de Princípios sobre Liberdade de Expressão na África, de outubro de 2002, Princípios-chave sobre direito a informação formulados pelos Ministros da Justiça da *Commonwealth*, em 1999, aprovados pelos Chefes de Governo; Parecer Consultivo OC-5/85 de 1985, da Corte Interamericana de Direitos Humanos; Manifestações da Corte Européia de Direitos Humanos (Pedido No. 9248/81, 9 EHRR 433; Pedido No. 10454/83, 12 EHRR 36; Pedido No. 14967/89; Pedidos No. 21825/93 e 23414/94; Pedido No. 42326/98; Pedidos No. 73562/01, 73565/01, 73712/01, 73744/01, 73972/01 e 73973/01; Pedido No. 32555/96 (MENDEL, 2009, p. 8-19).

⁵ Na exposição de motivos da lei consignou-se que: “sobre a matéria, cumpre ressaltar que o direito de acesso garantido aos cidadãos nos termos da Constituição da República carece de regulamentação unitária e sistemática, que assegure, efetivamente, o acesso amplo a informações e documentos produzidos pela administração pública”; “A garantia do direito de acesso a informações públicas como regra geral é um dos

A qualidade da legislação brasileira já foi reconhecida internacionalmente. No ranking mundial de Leis de Acesso à Informação, a lei brasileira atingiu 110 pontos dos 150 possíveis, ficando entre as 15 mais fortes do mundo, o que confirma o grande avanço trazido pela novel legislação (*Centre for Law and Democracy, 2012*).

O primeiro e importante passo que é aprovar uma legislação tão moderna já foi dado. Este passo inicial, no entanto, é o primeiro de um longo percurso, cabendo, agora, vontade política e participação da sociedade para a concretização do direito de acesso à informação (MENDEL, 2009, p. 162). Como já advertia Sergio Buarque de Holanda (1995) é ilusório confiar a leis e regulamentos de virtuosidade comprovada, à letra morta de lei, o poder de influenciar o destino de um povo, porquanto a perfeição dos povos e dos governos não decorre única e exclusivamente da sabedoria e da coerência de suas leis.

Cabe, agora, vencer as resistências decorrentes de anos de sigilo das informações públicas e implementar, através do engajamento da sociedade e da vontade política, todos os mecanismos preconizados pela LAI, o que, infelizmente, ainda não ocorreu, como será demonstrado a seguir.

3. Deficiências na implantação dos mecanismos de acesso à informação pública

No dia 16/05/2013, em evento comemorativo ao primeiro ano da Lei de Acesso à Informação, O ministro Jorge Hage, Chefe da Controladoria Geral da União, afirmou que, neste período, dos 87.119 pedidos de informação ao governo federal, 95,8% foram respondidas, com apenas 7% de recursos, o que demonstra um alto nível de satisfação com as respostas⁶.

Não obstante a qualidade da lei brasileira, bem como os bons resultados práticos obtidos na esfera federal, ainda são observados problemas no que diz respeito à facilitação do

grandes mecanismos da consolidação dos regimes democráticos. O acesso à informação pública, além de indispensável ao exercício da cidadania, constitui um dos mais fortes instrumentos de combate à corrupção...”, disponível em <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacao.gov/publicacoes/exposicao-motivos-projeto-lei-acesso-informacao.pdf>, acesso em 17/07/2013.

⁶ Neste mesmo evento, o Ministro Jorge Hage afirmou que “... desde que a LAI (Lei 12.527/2011) entrou em vigor, em 16 de maio de 2012, até o dia 8 deste mês, o Governo Federal recebeu 87.119 solicitações de informação, das quais 83.483 (95,8%) já foram respondidas. Dentre elas, 66.185 (79,2%) foram plenamente atendidas; 8.205 (9,8%) foram negadas; e 5.764 (6,9%) não puderam ser atendidas por tratarem de matéria da competência legal de outro órgão ou pelo fato de a informação não existir. O tempo médio para o acesso à informação solicitada foi de 11,3 dias. Os órgãos mais demandados foram Superintendência de Seguros Privados (8.477), Instituto Nacional de Seguro Social (7.407) e Petrobras (5.322). Quanto ao perfil dos solicitantes, as profissões que mais demandaram informação foram: empregados do setor privados (7.169), servidores públicos federais (4.881) e estudantes (4.158)”.

acesso à informação nos órgãos da Administração Federal e muito pouco ou quase nada foi feito, na prática, quando se trata de muitos estados membros e municípios.

Em levantamento realizado pela própria Controladoria Geral da União, denominado mapa da transparência, concluiu-se que em junho de 2013 a Lei de Acesso A Informação Pública estava regulamentada em apenas 15 estados da federação e em apenas 12 capitais, o que representa 54% dos estados e 46% das capitais e Distrito Federal. Considerando-se todos os municípios brasileiros, incluindo-se as capitais, em apenas 13% foi localizada regulamentação da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2013)⁷.

Pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJ, 2013), realizada com 87 jornalistas de 14 estados diferentes, que mostra como a LAI vem sendo aplicada nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nos níveis federal, estadual e municipal, com enfoque para a transparência passiva, ou seja, como os órgãos públicos respondem ao receberem pedidos de acesso feitos por jornalistas, aponta, na prática, alguns reflexos da falta de regulamentação indicada pela CGU. Nesta pesquisa, ficou constatado, em síntese, que de cerca de 60% dos jornalistas consultados tiveram algum tipo de problema quando solicitaram informações na esfera federal, 70% tiveram problemas na esfera estadual e 60% na esfera municipal⁸.

Embora os jornalistas não estejam entre os que mais fazem pedidos de acesso à informações públicas, segundo relatório divulgado pela própria CGU, certamente são os que se utilizam da Lei de Acesso à Informação de forma mais articulada, tendo em vista que esta legislação se tornou uma importante ferramenta do jornalismo investigativo. Como classe organizada que é, também tem as melhores condições de fornecer dados razoavelmente confiáveis sobre a observância da LAI pelos órgãos da Administração Pública em todas as esferas de governo.

De forma bem mais ampla, a Organização não Governamental Artigo 19 América do Sul (ART 19, 2013) divulgou relatório sobre o monitoramento do primeiro ano de vigência da LAI. O relatório foi construído a partir de respostas dadas a cento e quarenta e um pedidos

⁷ Regulamentaram a LAI o Distrito Federal e mais 15 estados (Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, e São Paulo) e 12 capitais (Rio Branco, Manaus, Vitória, Belo Horizonte, Campo Grande, Belém, Rio de Janeiro, Florianópolis, Palmas, Porto Alegre, Curitiba e Palmas) (BRASIL, 2013).

⁸ Cabe ressaltar que os problemas são de natureza administrativa, fiscalização, posicionamento e outros, o que leva a concluir que nem todos os casos em que os jornalistas citaram como problemas são efetivamente uma deficiência da lei ou do processo de fornecimento da informação, porquanto uma negativa de acesso em razão de se tratar de informação sigilosa também é citado como problema, embora isso possa decorrer, em muitos casos, da aplicação correta da lei, por se tratar de informação pessoal ou gravada por sigilo em razão da segurança da sociedade ou do Estado.

enviados a setenta órgãos da Administração Pública federal, estadual e municipal, bem como de reunião realizada com quinze organizações da sociedade civil, em 30 de abril de 2013, para discutir a percepção destas organizações após um ano da LAI, tanto em relação à transparência ativa quanto em relação à transparência passiva.

Das respostas aos pedidos enviados pela ONG Artigo 19 (ART 19, 2013), o relatório aponta, em especial, que menos da metade das respostas contemplavam integralmente o que foi perguntado, bem como que 32% dos órgãos sequer enviaram qualquer resposta no prazo fixado pela lei e 23% responderam de maneira incompleta. Quando se considera as três esferas de governo, constata-se que, nos estados e municípios, mais de 50% dos pedidos ficaram sem nenhuma resposta e, nos estados, não houve acesso integral a nenhuma informação demandada.

Já nos encontros com as organizações da sociedade civil, constatou-se que estas organizações têm uma percepção de aumento no acesso à informação com a adoção da LAI, mas destacaram, como pontos negativos, a baixa qualidade das respostas aos pedidos, especialmente em nível municipal; falhas estruturais dos órgãos para atender às demandas por informações; cobranças de taxas para fornecer acesso às informações; constrangimentos devido à necessidade de identificação do solicitante, principalmente em pequenos municípios, onde a lógica do poder ainda persiste; falta de indicação da autoridade responsável por receber o pedido; baixa confiabilidade dos dados fornecidos, especialmente na esfera municipal (ART 19, 2013).

No que tange à publicidade ativa, as organizações sociais apontam que não tiveram o mesmo impacto positivo verificado no caso de transparência passiva, indicando que o maior problema é o caráter limitado e pouco claro de alguns dos itens definidos como de divulgação proativa e que, mesmos estes poucos itens, não são publicados por um grande número de sites públicos visitados (ART 19, 2013).

Em suas conclusões, o relatório aponta, ainda, que é exigida identificação injustificadamente exaustiva dos demandantes, bem como questionando o uso que será dado à informação. Especialmente nos municípios que ainda não regulamentaram a LAI, o prazo fixado pela lei é constantemente desrespeitado. Há relatos de constrangimentos, ameaças e represálias a indivíduos que pediram acesso a informações, especialmente quando não são ligados a uma organização da sociedade civil (ART 19, 2013).

A partir das informações apresentadas pela CGU e pelas pesquisas da ABRAJ e da ONG Artigo 19, resta evidente que os problemas noticiados não existiriam se os mecanismos de acesso à informação preconizados pela LAI estivessem funcionando razoavelmente,

demandando esforços de todas as esferas de governo e da sociedade civil no sentido de implementar de forma efetiva a política de acesso à informação brasileira.

4. Causas da inércia da Administração Pública em implementar os mecanismos de acesso à informação pública

Descritos os mecanismos de acesso à informação pública disponibilizados pela LAI, bem como constatado que existem sérios problemas na implantação efetiva destes mecanismos, cumpre, agora, tentar esclarecer algumas das possíveis causas da inércia da Administração Pública em cumprir o que a lei determina. Estariam os agentes políticos boicotando a LAI por receio de serem responsabilizados por decisões erradas ou terem desveladas práticas de corrupção? Haveria resistência por parte dos servidores públicos em disponibilizar as informações por receio de perda de poder? Haveria mesmo uma espécie de má-fé institucionalizada no âmbito da Administração Pública que seria a causa da lentidão na disponibilização dos mecanismos de acesso à informação ou a questão se resume a pura ineficiência e falta de estrutura administrativa?

A resposta a estes questionamentos poderá esclarecer, ao menos em parte, os motivos pelos quais a implantação dos mecanismos de acesso à informação pública preconizados pela LAI e, por conseqüência, a implantação efetiva de uma política de acesso à informação, tem avançado muito pouco, especialmente em algumas esferas de governo.

De início, cabe ressaltar que os problemas que estão sendo enfrentados na implementação dos mecanismos de acesso à informação no Brasil são os mesmos que já foram enfrentados por outros países, que, embora já estejam em um estágio bem mais avançado, ainda enfrentam, em menor grau, problemas desta natureza. Estas evidências são demonstradas em um estudo promovido pela ONG Artigo 19 (ART 19, 2011) e que tinha como objetivo projetar os problemas que seriam enfrentados pelo Brasil na implantação da política de acesso à informação brasileira prevista no Projeto de Lei nº 41/2010, prestes a ser aprovado no Senado Federal. À partir da análise dos principais problemas enfrentados por alguns países que já dispõem de lei de acesso a informação há mais tempo, como Estados Unidos, Canadá e México, o estudo traz uma série de apontamentos sobre as causas da demora e da pouca eficiência na implantação e manutenção de uma efetiva política de transparência, além de apontar algumas soluções.

Os mesmos problemas foram constatados em trabalho publicado pelo Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAINFO, 2011) que analisou os obstáculos na

implementação de políticas e normas de acesso à informação pública na Argentina, Bolívia, Chile, Equador, México, Peru e Uruguai.

O que chama mais atenção em ambos os estudos é que os problemas constatados, como esconder informações, não atender às petições ou dizer que a informação não existe, inventar situações para não revelar a informação, evitar manter registros ou usar contas de e-mail privadas em vez daquelas de uso oficial, atrasar a liberação até o ponto que as informações pecam sua importância, ingerências políticas nas decisões sobre acesso à informação, descumprimento de prazos, falta de justificativa da negativa de acesso, dentre muitos outros, são muito semelhantes às reclamações apresentadas, no Brasil, por órgãos de imprensa e a sociedade civil organizada, conforme demonstrado no tópico anterior (ART 19, 2011; CAINFO, 2011).

Por conta desta constatação, cabe observar que a conclusão baseada no senso comum de que de que nossos problemas em relação ao cumprimento das leis, em especial na implementação dos mecanismos de acesso à informação, decorrem, exclusivamente, do “jeitinho brasileiro”⁹ herdado de nossa colonização portuguesa é equivocada e superficial. A questão parece ser bem mais complexa e o conhecimento das verdadeiras causas são determinantes para que se possa superá-las.

Para conferir maior didática na análise dos motivos que levam à dificuldade de implantação dos mecanismos de acesso à informação no Brasil, optou-se por dividir essa análise em três enfoques. O primeiro busca analisar as dificuldades criadas pelos agentes políticos; o segundo as dificuldades causadas pelos servidores públicos; e o terceiro busca analisar os problemas decorrentes da estrutura burocrática da Administração Pública.

4.1 As dificuldades causadas pelos políticos

Para o presente estudo, adotar-se-á a conceituação de agente político de Maria Sylvia Zanella Di Pietro(2006), segundo a qual, no Direito brasileiro, são agentes políticos os chefes dos Poderes Executivos Federal, estadual e municipal, os Ministros e Secretários de Estado, Senadores, deputados e vereadores, além dos Secretários Municipais que desempenham, na esfera municipal, função correlata à de Ministros e Secretários de Estado.

⁹ Essa expressão foi cunhada por Sérgio Buarque de Holanda no Livro Raízes do Brasil e teve como objetivo descrever a plasticidade do povo brasileiro (HOLANDA, 1995).

Estes agentes políticos, por dependerem direta ou indiretamente de aprovação em eleições, tem especial preocupação em relação à ampla divulgação das informações públicas geradas durante seus mandatos.

O Deputado Federal Reginaldo Lopes, do PT-MG, autor do projeto de lei para regulamentar o direito de acesso à informações públicas previsto na Constituição, relatou que havia grande resistência na aprovação da lei, tendo em vista haver receio dos parlamentares que jornalistas a utilizassem contra eles mesmos, embora alguns entendessem que a lei iria facilitar o trabalho dos próprios parlamentares, que poderiam obter informações do poder público que hoje não têm acesso. A mesma resistência à aprovação da lei ocorreria no âmbito dos Poderes Executivos. Segundo Belisário do Santos, advogado e ex-secretário de Justiça do Estado de São Paulo, as autoridades negam pedidos de acesso a informação utilizando-se de interpretações já existentes, como, por exemplo, quando a ABIN negou acesso a informações sobre mortos e desaparecidos na ditadura, sob o argumento de que feriria o direito a privacidade das pessoas envolvidas (ANDI; ARTIGO 19, 2009).

Há, na verdade, uma forte percepção dos agentes políticos que se beneficiam dessas assimetrias de informação que terão ganhos consideráveis com a manutenção dessa assimetria. Por conta disto, o amplo acesso às informações públicas é uma das soluções democráticas para equilibrar as assimetrias informacionais entre governantes e governados, mas restou evidente que os governantes, por vontade própria, não têm incentivos suficientes para disseminar informações contrárias aos seus interesses (ANDI; ARTIGO 19, 2009).

Os governantes procuram evitar a criação de dispositivos de acesso à informação pública, exatamente como faz um vendedor de carros usados que busca ocultar os feitos no sistema de freios para o comprador. É que, muitas vezes, os detentores de informação não querem ser controlados. Essa assimetria de informações serve, inclusive, para perpetuação no poder, tendo em vista que, ocultando as informações sobre problemas específicos da população, resultados de políticas públicas ou a situação financeira da Administração Pública, os adversários políticos ficam em desvantagem na disputa eleitoral com os detentores do poder. Embora o segredo tenha sido a marca dos estados totalitários e que o público tenha interesse na transparência, funcionários públicos são incentivados a manter o segredo, mesmo em sociedades ditas democráticas (STIGLITZ, 2002, apud ANDI; ARTIGO 19, 2009).

Para os agentes políticos, ainda, a manutenção do sigilo alarga a possibilidade de tomarem decisões discricionárias, à margem do devido processo legal, ocultando o uso de recursos públicos e evitando que erros históricos sejam revelados (ART 19, 2011).

Não é por outra razão que o Brasil, paradoxalmente, apesar de ter consagrado o direito de acesso à informação pública como direito fundamental, acabou por regulamentar antes o sigilo, através do Decreto nº 4.553/2002 e, posteriormente, da Lei nº 11.111/2005 (ANDI; ARTIGO 19, 2009), para só depois conseguir regulamentar o ponto essencial deste direito fundamental.

Uma das grandes causas da influencia política prejudicar a implantação efetiva da política de acesso à informação, reside no fato de que a decisão sobre a disponibilização da informação ao solicitante recai sobre uma autoridade com cargo político ou, quando recai sobre um servidor público profissional, este atua de forma política, sobretudo nas burocracias não profissionalizadas da América Latina (CAINFO, 2011).

Em razão destas constatações, ainda que não se possa falar em uma ação generalizada e coordenada dos agentes políticos no sentido de boicotar a implantação efetiva dos mecanismos de acesso à informação previstos na LAI, resta evidente que eles, apesar de ter aprovado a lei nº 12.257/2011, não têm se empenhado o suficiente para que a política de transparência nela prevista seja efetivamente implementada. Se os motivos desta falta de empenho são realmente os apontados neste tópico do trabalho, também não é possível precisar, mas eles são coerentes com a atuação concreta destes agentes, que, historicamente, têm se beneficiado do sigilo das informações públicas.

4.2 As dificuldades causadas pelos servidores públicos

Não há como falar em implantação de qualquer política pública sem que seja considerada a adesão dos servidores públicos na implantação desta política. Aqui também se utiliza o conceito de servidor público de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2006, p. 501-502), para quem *“são servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos”*, compreendendo servidores estatutários, empregados públicos e servidores temporários. Exclui-se, deste grupo, os agentes políticos, os militares e os particulares em colaboração com o Poder Público. No que tange aos militares, embora excluídos do conceito pela autora por questões de regime jurídico, tudo o que for dito em relação aos demais servidores sobre implantação da política de acesso à informação, a eles se aplica, tendo em vista que a administração militar é feita, em sua quase totalidade, por militares.

Adotando-se como referência pesquisa realizada pela Controladoria Geral da União em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura-UNESCO, coordenada pelo Professor Roberto da Matta, e tendo como suporte experiências relatadas por outras instituições que acompanham a implementação e funcionamento de políticas de acesso a informação pública em todo o mundo, é possível identificar algumas características do servidor público que vêm, de alguma forma, causando dificuldades na implantação dos mecanismos previstos na LAI (BRASIL; UNESCO, 2011).

Constatou-se que enfrentar e vencer a cultura do segredo no âmbito da Administração Pública é o primeiro desafio a ser vencido, cultura esta que ficou evidenciada na preocupação recorrente dos servidores em relação ao mau uso que poderia ser dado à informação pelo cidadão que a ela tivesse acesso, decorrente da má interpretação da informação ou de sua análise descontextualizada. Constatou-se, ainda, que contribui para essa cultura de sigilo o fato de que as informações são vistas pelos servidores como de propriedade do Estado, do departamento e, em alguns casos, do próprio servidor, que as mantém em seus computadores pessoais ou pendrives, a fim de que a detenção exclusiva de determinada informação lhe proporcione poder político dentro da administração (BRASIL; UNESCO, 2011).

Essa cultura do segredo também vem identificada no livro *Vencendo a Cultura do Sigilo*, onde se afirma que, embora não se possa identificar a existência de má-fé, parece haver uma falta de costume por parte dos servidores públicos de receber pedidos de informações, além do fato de que eles não se vêem obrigados a atendê-los. Os servidores, em geral, não estão acostumados a ter seu trabalho avaliado nem pelos superiores, nem pelos cidadãos (CAINFO, 2011).

A cultura de sigilo e a percepção por parte do servidor de que não está obrigado a prestar informações relativas ao seu trabalho vem confirmada no fato de que alguns servidores recebem o pedido de acesso à informação pública como um insulto ou ofensa, trazendo a tona o receio do solicitante de sofrer represália por parte destes servidores ou da própria administração, sobretudo em pequenos municípios. É frequente o surgimento de ressentimentos entre os solicitantes e os servidores públicos que prestam informações, sobretudo porque estes relutam em conversar com os solicitantes e entender melhor que tipo de informação realmente querem, o que, além de ressentimentos, não contribui para a eficiência do sistema de acesso à informação (ART 19, 2011).

Essa cultura de segredo no âmbito da administração burocrática não é nova. Max Weber (2000) afirma que o conhecimento profissional, na burocracia, significa poder. Além

do conhecimento especializado da função pública, o saber oficial, caracterizado pelos atos concretos que caracterizam a função, também gera extraordinário poder ao servidor, de modo que *“Somente quem pode chegar a este conhecimento dos fatos, independentemente da vontade dos funcionários, consegue controlar eficazmente, no caso concreto, a administração.”* (WEBER, 2000, p. 565). Por conta destas constatações, argumenta ser necessário existir um órgão autônomo de controle que, como fazem os parlamentos, possa exigir explicações de funcionários poderosos e que tivesse o poder de chamá-los a prestar contas.

No Brasil, além destes elementos e do fato de os governos ditatoriais ter imposto um forte componente de sigilo na gestão da coisa pública, estudo que analisou o Estatuto dos Servidores Públicos Federais e também os estatutos dos vinte e seis estados da federação, demonstra que 82% deles prescrevem como dever do servidor público guardar sigilo sobre assuntos da repartição, sem distinguir que assuntos e a quem ele não pode ser revelado. Além desta obrigação, dentre as proibições existe uma que veda ao servidor revelar ou facilitar a revelação de fato que tem ciência em razão do cargo (ART 19, 2011). Estas previsões geram nos servidores o receio de ser punidos por divulgar indevidamente informações, contribuindo para a cultura do sigilo.

No que tange aos servidores, portanto, por serem os responsáveis imediatos pela implantação e execução da política de acesso à informação, resta evidente que se faz necessário um amplo conjunto de medidas que venham a afastar a cultura do sigilo existente, atacando diretamente as causas ora explicitadas, de modo a permitir a implantação da cultura da transparência preconizada pela LAI. Este parecer ser, após a aprovação da lei, o maior desafio a ser enfrentado, porquanto, como ensina Max Weber, o domínio efetivo está no cotidiano da administração e nas mãos dos funcionários (2000). Por mais que se possa afirmar que alguns servidores se valem do sigilo para manter seu poder, esta característica não parecer ser determinante para a demora na implantação dos mecanismos de acesso à informação.

4.3 Dificuldades decorrentes da estrutura burocrática da administração.

Há um consenso entre aqueles que estudam a implementação e operacionalização das políticas de acesso à informação no sentido de que, à criação da legislação, deve seguir-se um esquema institucional para garantir seu cumprimento coativo, associado à implementação e orientação de políticas no interior da administração (CAINFO, 2011). Dentro deste esquema

estão, indubitavelmente, as providências de adequação estrutural da Administração Pública, de modo a viabilizar o amplo acesso às informações públicas.

Nesse contexto, constatou-se nos países que já dispõem de legislação de acesso à informação pública que as ferramentas usuais de transparência não têm se mostrado suficientes para prover o acesso às informações (CAINFO, 2011). No Brasil, em especial, as ferramentas de transparência são bastante efetivas para a divulgação de informações fiscais, através dos portais da transparência, mas se prestam para atender à imposição de que as informações devam ser prestadas ao cidadão em linguagem de fácil compreensão, conforme determina o art. 7º, §, inciso I, da Lei nº 12,527/2011.

O grande número de pedidos de informação gera acúmulo de pedidos e atraso no fornecimento das informações. Este acúmulo, segundo especialistas, decorre da deficiência dos sistemas de informação, que são antiquados, desarticulados e que, muitas vezes, estão defasados ou não existem (ART 19, 2011). O acesso às informações demanda um conjunto de ações que possibilitem que os órgãos se adaptem às novas exigências geradas pela demanda de acesso à informação, como mudança de rotinas, alteração da forma como produzir, armazenar, divulgar e utilizar as informações (ART 19, 2011)¹⁰.

No Brasil, embora a LAI tenha previsto uma série de mecanismos que influenciam na estrutura administrativa e na rotina dos órgãos e entidades da Administração Pública, de modo a facilitar o acesso à informação¹¹, organizações da sociedade civil indicam que estes mecanismos ainda não foram implementados. São apontados problemas estruturais como falta de eSIC em alguns sites; falta de setor específico em alguns prédios públicos para receber os

¹⁰ Nos países da América Latina que já possuem legislação de acesso à informação, como México, Peru, Bolívia, Chile, Argentina e Uruguai, as pesquisas apontam os seguintes problemas decorrentes de falhas estruturais: falta de procedimentos adequados e especializados, inexistência de seções que assumam a obrigação de responder aos pedidos de informação dos cidadãos e alto nível de desordem administrativa no seguimento das solicitações, havendo áreas que, inclusive, resistem a entregar a informação, in *Venciendo La Cultura Del Secreto: Obstáculos en la implementación de políticas y normas de acceso a la información pública en siete países de América Latina* Coordinación y redacción de la presente investigación: Silvana Fumega, Edison Lanza y Fabrizio Scrollini, p. 28-30, disponível em: [HTTP://www.cainfo.org.uy/images/LIBRO%20-Venciendo%20La%20Cultura%20del%20Secreto.pdf](http://www.cainfo.org.uy/images/LIBRO%20-Venciendo%20La%20Cultura%20del%20Secreto.pdf), acessado em 19/07/2013, às 18:30 h.

¹¹ Apenas a título exemplificativo, pode-se citar como mecanismos de facilitação de acesso impostos à estrutura administrativa dos órgãos e entidades da Administração pública: o dever de providenciar a publicidade ativa das informações (art. 8º); a criação de um serviço de informações ao cidadão nos órgãos ou entidades (art. 9º, I); a realização de audiências ou consultas públicas e incentivo à participação popular (art. 9º, II); fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública (art. 3º, IV); condutas para assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso (art. 6º, inc. I, II, e III); criação de alternativas de encaminhamento dos pedidos de acesso por meio de seus sítios na internet (art. 10, § 2º), etc.

pedidos; o formato dos dados, muitas vezes, são incompatíveis com os softwares mais utilizados; falta de informação sobre a competência do órgão, itens de divulgação obrigatória nos sites, como perguntas mais frequente, horário e local de funcionamento dos SIC, não são publicados; limite de caracteres para apresentação do pedido; dificuldade de acompanhamento dos pedidos e de identificação das autoridades responsáveis por receber o recurso; falta de compilação de dados orçamentários, apresentando os dados na forma contábil do portal da transparência, etc (ART 19, 2013).

A preocupação com a insuficiência da infraestrutura já era revelada por servidores públicos federais na pesquisa realizada pela CGU, os quais atribuíam a isso a causa de atrasos ou dificuldades no atendimento das solicitações. O atendimento ao grande volume de pedidos que será gerado demandará tempo, energia e alocação de pessoal, argumentavam os servidores, podendo afetar o desempenho das atividades típicas dos órgãos públicos (BRASIL; UNESCO, 2011).

Ainda que no âmbito federal muita coisa já tenha sido feita, conforme pode-se perceber em consulta ao site www.acessoinformacao.gov.br, em estados e municípios ainda há muito ou quase tudo a ser feito, sobretudo porque boa parte dos estados membros e municípios sequer regulamentaram a LAI, e, por consequência, pode-se presumir que as falhas relativas à estrutura administrativa para atendimento dos pedidos de informação devem ser ainda maiores. Não é possível fornecer informações às quais não se tem acesso. Nesse contexto, ao gerar ou manusear as informações, deve-se fazê-lo obedecendo a uma sistemática que pressuponha que esta informação deverá ser disponibilizada ao cidadão, seja na por conta de solicitação, seja através de publicidade ativa.

Das informações colhidas, fica evidente que a forma como se estrutura a administração, incluindo-se a sistemática de trabalho e de manuseio das informações geradas e custodiadas pela Administração Pública, embora não seja determinante para a implementação da política de acesso às informações, é, juntamente com a cultura de sigilo entre os servidores, diretamente responsável pela má qualidade e a falta de presteza na divulgação de informações, seja na forma ativa ou passiva.

5. Propostas de solução

São muitas as recomendações dos organismos que vêm estudando e monitorando a implementação das leis de acesso à informação pública em diversos países e, em especial, no Brasil. No entanto, pode-se extrair que a maioria das providências apontadas estão

relacionadas, de alguma forma, às causas apontadas neste trabalho como determinantes da ineficiência da Administração Pública na implementação dos mecanismos da LAI.

O primeiro passo e o que parece mais relevante, após a edição de uma Lei de Acesso à Informação Pública, é o compromisso político, em todos os níveis de poder, com a implementação de uma política de transparência e facilitação do acesso à informação, que deve ser feito pelos mais altos dirigentes políticos de forma pública e ostensiva, o que dificulta a adoção posterior de condutas tendentes ao retrocesso nas políticas de transparência, além gerar um efeito cascata para os níveis inferiores da administração (CAINFO, 2011; ART 19, 2011; ART 19, 2013). Entretanto, como já referido, as autoridades políticas que se beneficiam das assimetrias informacionais, seja na disputa política seja na prestação de contas ao cidadão, não têm incentivos para adotar uma ampla política de publicidade, cabendo à sociedade, especialmente através da imprensa e das Organizações não Governamentais, exercer pressão para que os agentes políticos assumam publicamente o compromisso com a transparência.

Outra iniciativa frequentemente apontada é a adoção de medidas visando vencer a cultura do sigilo na administração. A existência da lei e o compromisso político são os primeiros passos para que o servidor público entenda que a informação por ele gerada ou manuseada é, em regra, pública, e que a publicidade não é só um dever legal, mas também o cumprimento de um direito humano, entendimento este que pode ser reforçado através de cursos de esclarecimento aos servidores (CAINFO, 2011; ART 19, 2011; ART 19, 2013).

Mas para vencer definitivamente essa cultura de sigilo, é de extrema importância a aproximação da administração com o cidadão, seja promovendo campanhas educativas sobre liberdade de informação, seja buscando uma maior proximidade com o solicitante para entender sua real necessidade de informação, seja, ainda, conjugando esforços com organizações da sociedade civil para que estas façam a intermediação entre o cidadão e a administração no que tange aos assuntos que demandam transparência, além de colaboração para gerar uma maior conformidade em todo o processo (CAINFO, 2011; ART 19, 2011; ART 19, 2013).

O redimensionamento das estruturas da administração também é relevante para que haja sucesso na implantação de uma política de transparência. O grande número de pedidos de informação, associado à extensa gama de informações geradas e manuseadas pela administração demanda a criação de uma estrutura física e de pessoal capaz de fazer frente a essa demanda. Neste ponto, a ampla utilização da publicidade ativa, a criação de sistemas informatizados de armazenamento e gestão de informações, a definição clara e precisa de

quem são as autoridades que têm incumbência de receber e decidir sobre os pedidos, a facilitação da remessa dos pedidos através da utilização de meios disponibilizados pela tecnologia da informação, a adequação das legislações sobre arquivos públicos, independência e garantia dos órgãos e servidores que tratam dos pedidos de acesso, são determinantes para uma eficaz implantação da política de acesso à informação pública (CAINFO, 2011; ART 19, 2011; ART 19, 2013).

Por fim, o monitoramento constante da implementação e evolução da política de acesso a informação também é apontado como umas das providências indispensáveis para não haja paralisações, atrasos ou retrocessos na implantação desta política, que deve ser levado a efeito tanto pelo poder público quanto pelas organizações da sociedade civil ou, ainda, em conjunto, de modo a conferir maior independência na avaliação dos resultados (CAINFO, 2011; ART 19, 2011; ART 19, 2013).

Neste sentido, vale enfatizar que a CGU divulgou relatório estatístico com a quantidade de pedidos recebidos e informações genéricas sobre os solicitantes, conforme determina o art. 30, III, da LAI, que já é uma espécie de monitoramento¹². Entretanto, em estados e municípios, que são os entes que mais detém informação, em razão de prestarem a maioria dos serviços públicos e serem mais próximos do cidadão, há uma grande lacuna, em razão da falta de recursos financeiros, técnicos e humanos para implantação dos mecanismos da LAI, o que demanda iniciativa do governo federal para coordenar e incentivar a ação conjunta e articulada entre os diversos níveis de governo (ART 19, 2011), o que vem sendo feito pela CGU através do programa Brasil Transparente¹³, mas que, por ser de adesão facultativa, não contempla todos os entes da federação.

A solução para o problema da demora na implementação dos mecanismos de acesso à informação preconizados pela LAI, portanto, não passa por uma proposta de atuação pontual, já que as causas que levam a Administração Pública a não cumprir o que é previsto na legislação são muitas e das mais variadas, o que impõe uma atuação direcionada para atacar cada uma das causas detectadas, através de ações adequadas, podendo-se partir das idéias propostas neste tópico, que, em última análise, acaba por sintetizar a experiência de países que vêm passando pelo mesmo problemas há muito mais tempo do que o Brasil.

¹² Disponível em http://www.acessoinformacao.gov.br/sistema/site/relatorios_estatisticos.html, acesso em 30/07/2013.

¹³ Disponível em <http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/BrasilTransparente/index.asp>, acesso em 30/07/2013.

6. Conclusão

Não resta dúvida de que a entrada em vigor da Lei nº 12.527/2011, denominada de Lei de Acesso à Informação Pública – LAI, foi um importante passo para a implantação de uma política de acesso efetivo às informações públicas no Brasil e, por consequência, para o aprimoramento do Estado Democrático de Direito. A estrutura da legislação brasileira, seja no que diz respeito aos princípios gerais que a orientam, seja em relação aos mecanismos de acesso à informação colocados à disposição do cidadão, mostra-se em perfeita consonância com os princípios consagrados pelo direito internacional em matéria de acesso à informação pública, o que levou ao reconhecimento de sua elevada qualidade por organismos internacionais.

Contudo, uma mudança tão radical na cultura de sigilo arraigada em todos os níveis de funcionamento do poder público brasileiro não haveria de acontecer de forma automática sem resistências, como efetivamente não vem acontecendo, a exemplo de outros países que já dispõem de leis sobre transparência há mais tempo. As informações extraídas dos próprios órgãos da Administração Pública encarregados de implantar a política de acesso à informação preconizada pela LAI, especialmente a Controladoria Geral da União, somadas àquelas disponibilizadas por organizações da sociedade civil que monitoram esse processo, mostram que, apesar de alguns avanços, existem muitos problemas a serem superados, como, por exemplo, a deficiência da estrutura física para o processamento dos pedidos, a inadequação dos processos de armazenamento e gestão das informações, a falta de qualificação dos servidores, a falta de um órgão com razoável independência para fiscalizar a implantação da política de acesso à informação.

A partir das informações colhidas no presente estudo, foi possível, também, concluir que são variadas as causas que levam à demora da Administração Pública em implantar os mecanismos de acesso à informação previstos na LAI. Embora alguns agentes políticos e alguns servidores profissionais tendam a resistir a esse processo de abertura para manter sob sigilo informações que lhes dão poder ou vantagem no processo político ou, ainda, para acobertar condutas ilegais ou ineficientes, outros resistem por conta do receio que têm de aumento no volume de trabalho ou de serem responsabilizados em caso de divulgação de informações que deveriam ser mantidas sob sigilo. Observou-se, ainda, que a deficiência da estrutura da Administração Pública, somada à ineficiência do processo burocrático também contribuem para as dificuldades na implantação dos mecanismos de transparência.

Por fim, os problemas e suas causas já apresentados permitem intuir quais devem ser as medidas a serem adotadas para implantar efetivamente a política de acesso à informação preconizada pela LAI. Cabe observar, no entanto, que investir em estrutura física, qualificar tecnicamente os servidores e rever processos de gestão e armazenamento de informações, embora sejam providências importantes, são secundárias. Há dois grandes desafios a serem vencidos: vencer a cultura do sigilo existente na Administração Pública, através da sensibilização dos servidores profissionais em relação aos ganhos decorrentes da transparência; e sensibilizar as mais altas autoridades para que assumam um compromisso público em relação à transparência, já que não é possível implantar uma política tão revolucionária sem o empenho destas autoridades.

BIBLIOGRAFIA

ABRAJ - Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo. **Relatório de desempenho da lei de acesso a informações públicas**: avaliações, sugestões e críticas do uso da lei por jornalistas 2013 (acessado em 16/07/2013). Disponível em: http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=2482.

ART 19 – Artigo 19 América do Sul. **Balanço de 1 ano da Lei de Acesso à Informação Pública**: Relatório anual 2012/2013 (acessado em 03/08/2013). Disponível em: <http://artigo19.org/wp-content/uploads/2013/05/BALAN%C3%87O-DE-1-ANO-DA-LEI-DE-ACESSO-%C3%80-INFORMA%C3%87%C3%83O-P%C3%9ABLICA.pdf>.

_____. **Estudos em liberdade de informação 2011**: dilemas de implantação (acessado em 18/07/2013). Disponível em: [HTTP://artigo19.org/doc/Estudos%20em%20Liberdade%20de%20Informa%C3%A7%C3%A3o%201%20\(web\).pdf](HTTP://artigo19.org/doc/Estudos%20em%20Liberdade%20de%20Informa%C3%A7%C3%A3o%201%20(web).pdf).

ART 19 – Artigo 19. **O Direito do Público a Estar Informado**: Princípios sobre a Legislação de Liberdade de informação (acessado em 17/07/2013). Disponível em: HTTP://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/acesso-a-informacao/o_direito_publico_estar_informado_junho_1999.pdf.

ANDI – Agência de Notícias dos Direitos da Infância; ART 19 BRASIL – Artigo 19 Brasil. **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**; coordenado por Guilherme Canela e Solano Nascimento. Brasília (acessado em 20/07/2013). Disponível em: <HTTP://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/Publicacoes/acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publica.pdf>.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Mapa da Transparência**. Brasília, DF, 2013, (acessado em 16/07/2013). Disponível em: www.cgu.gov.br/Prevenção/BrasilTransrente/MapaTransparência.

BRASIL. Controladoria Geral da União; UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro 2011** (acessado em 20/07/2013). Disponível em: [HTTP://www.acessoainformacao.gov.br/Acessoainformacaogov/publicacoes/SUMARIO_FINAL.pdf](http://www.acessoainformacao.gov.br/Acessoainformacaogov/publicacoes/SUMARIO_FINAL.pdf).

CAINFO - Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública. **Venciendo La Cultura Del Secreto**: Obstáculos en la implementación de políticas y normas de acceso a la información pública en siete países de América Latina. Montevideo; 2011 (acessado em 19/07/2013). Disponível em: [HTTP://cainfo.org.uy/images/libro%20-20Venciendo%20La%20Cultura%20del%20Secreto.pdf](http://cainfo.org.uy/images/libro%20-20Venciendo%20La%20Cultura%20del%20Secreto.pdf).

CENTER FOR LAW AND DEMOCRACY. **Global Right to Information Rating Map, 2012** (acessado em 17/07/2013). Disponível em http://www.rti-rating.org/country_data.php.

DI PIETRO. Maria Silvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. 2. Ed. Brasília: UNESCO, 2009 (acessado em 22/07/2013). Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: Fundamentos da sociologia compreensiva. vol. 1 e 2. 4 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.